



## ***La producción social del acuerdo: acción política y el lenguaje de los (des)acuerdos en un programa de construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires.***<sup>1</sup>

Lucila Moreno<sup>2</sup>

### **Resumen**

Una villa de emergencia situada en la zona norte del Gran Buenos Aires atravesó un proceso de relocalización a mediados del año 2009 en el marco de un plan estatal de construcción de viviendas. La relocalización de los pobladores fue el resultado final de múltiples *acuerdos* que protagonizaron funcionarios de la Subsecretaría de Urbanismo del municipio e integrantes de un *Cuerpo de Delgados* que actuó en representación de los “vecinos” del barrio. El objetivo de este artículo es analizar, por medio de la reconstrucción etnográfica del proceso de relocalización, la producción de acciones colectivas modeladas por el lenguaje de los acuerdos, y las negociaciones en torno a los términos y fundamentos de la política local de reordenamiento urbano. En particular, me interesa restituir las múltiples relaciones sociales, políticas e institucionales en las que se inscribieron las prácticas de los actores a lo largo de este proceso, así como la manera en que se redibujan los límites entre el estado y la sociedad en un marco más amplio de relaciones de fuerza y de poder. En términos generales, pretendemos reflexionar sobre la política anclada en la acción y en relación a objetos socialmente significativos (en este caso la construcción de viviendas sociales).

### **Palabras clave**

política - vivienda - demandas colectivas - estado.

### **Politics as action and the language of (dis)agreement: An ethnographic study of a housing policy in the north of the Gran Buenos Aires**

### **Abstract**

In 2009 a shantytown located in the north of the Gran Buenos underwent a process of relocation as part of a state plan of housing construction. The relocation of the settlers was the result of multiple agreements between government employees from the Subsecretaría de Urbanismo, the town council and the delegates that represented the “neighbours”. In this paper I aim to analyse through an ethnographic reconstruction of the process of relocation, the production of collective actions shaped by the language of agreements and negotiations around the local politics of urban reshaping. In particular, I am interested in restoring the multiple social, political and institutional relations in which the practices of different actors were inscribed throughout this process, as well as the limits between state and society are redefined in the broader field of force and power relations. In general terms, I

<sup>1</sup> El contenido que forma parte de este artículo fue presentado en el X Congreso Argentino de Antropología Social que se desarrolló en Buenos Aires, 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2011. Agradezco los comentarios de Virginia Manzano y Ana Ramos. A su vez, dicho trabajo se inscribe en los proyectos de investigación radicados en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Virginia Manzano, y subsidiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> CONICET-ICA- FFyL-UBA, lucil.moreno@gmail.com.

want to reflect on politics considering it as action and in relation to socially significant objects (in this case, housing).

**Keywords**

politics - housing - collective demands - state.

**Introducción**

A mediados de Junio de 2008, en uno de los centros deportivos y culturales más grandes del Partido de San Fernando, ubicado en la zona norte del Conurbano Bonaerense, nos encontramos una multitud de personas para presenciar lo que se conoció como la firma del “Acta Acuerdo”. En ese acto público, miembros del Cuerpo de Delegados de la villa El Brocal<sup>3</sup> y funcionarios del gobierno local, entre ellos el Intendente, firmaron un acuerdo que significaba el inicio del proceso de relocalización de los habitantes de la villa.

Esa noche, funcionarios y miembros del Obispado de San Isidro tomaron la palabra y mencionaron la importancia del acuerdo para los vecinos de la villa El Brocal, proyectaron un video donde diferentes pobladores dieron su testimonio sobre la historia del barrio y la alegría con que esperaban recibir su nueva vivienda. Por último, uno a uno los miembros del Cuerpo de Delgados, así como también el Intendente y el Subsecretario del Área de Reordenamiento Urbano del gobierno local, pasaron al frente del público para firmar los puntos acordados luego de más de dos años intensos de trabajo.

El acuerdo contenía las condiciones en que debía implementarse el “proyecto de reordenamiento urbano del barrio”, así como un conjunto de compromisos y responsabilidades que “la municipalidad” y “el barrio”<sup>4</sup> asumían a partir de ese momento.

Todo lo allí estipulado era resultado de numerosas reuniones desarrolladas en la denominada “mesa de trabajo”, en donde los miembros del Cuerpo de Delegados de la villa que actuaba en representación de los pobladores, -acompañados a su vez por el sacerdote del barrio y un representante de cada una de las organizaciones barriales-, junto a miembros del Área de Reordenamiento Urbano de la municipalidad, en su mayoría trabajadoras sociales, discutieron las condiciones en que debía desarrollarse el traslado de las familias a un predio que se encontraba a unas pocas cuadras de distancia, y donde se estaba llevando a cabo la construcción de 288 viviendas sociales a través del Plan Federal de Construcción de Viviendas<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Los nombres de la villa, las instituciones sociales y de las personas son ficticios con el objetivo de conservar su confidencialidad. Todas las palabras o frases que se encuentran entre comillas son expresiones o categorías utilizadas por los sujetos durante el trabajo de campo. La villa El Brocal se encuentra ubicada en un municipio de la zona norte del conurbano bonaerense y su historia se remonta a la década de 1950. Según el censo realizado por el cuerpo de delegados en el año 2006, aproximadamente 315 familias y 1.300 personas habitaban el barrio.

<sup>4</sup> Ambos términos, “la municipalidad” y “el barrio” fueron los utilizados en el Acta Acuerdo para mencionar a cada uno de los actores que firmaban el compromiso.

<sup>5</sup> El Plan Federal de Construcción de Viviendas (y sus subprogramas), se lanzó en el año 2004 durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), junto a otro programa denominado Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, con el objetivo de impactar en el mercado local y atender la

El conjunto de políticas habitacionales impulsadas desde el gobierno nacional a partir del año 2004, entre ellas el Plan Federal de Construcción de Viviendas, se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Sin embargo, a través de convenios firmados con los Institutos Provinciales de Vivienda, son los municipios quienes se encuentran a cargo de la implementación de las mismas. La descentralización de la gestión y ejecución hacia los municipios implica realizar tareas como la confección de los proyectos, la licitación de las obras, la selección de beneficiarios, la entrega de viviendas y hasta parte de la fiscalización, así como gestionar el suelo para los proyectos y certificar los avances de obra.

En el Partido de San Fernando dicho contexto propició el diseño de una política local denominada “política municipal de reordenamiento urbano” bajo la dirección de la Subsecretaria de Reordenamiento Territorial, Tierras y Vivienda. Ello significó articular un conjunto de políticas públicas y programas nacionales, provinciales y municipales, con el objetivo de intervenir e integrar la totalidad de los “barrios informales” y carentes de infraestructura a la “ciudad formal”, en los cuales se desarrollaron diversos procesos que contemplaron la radicación, urbanización y/o relocalización parcial de sus habitantes.

En el marco de estos procesos de intervención a nivel local, la firma del “Acta Acuerdo” entre el gobierno local y los habitantes de la villa El Brocal tuvo una importante resonancia en los medios de comunicación local, destacando el esfuerzo y el logro que significó para las autoridades establecer un consenso con más de 300 familias que serían relocalizadas a un nuevo barrio, con el objetivo de “mejorar la calidad de vida” de los pobladores.

A su vez, el evento público, y principalmente los términos en que fue sellado el acuerdo: “el municipio” y “el barrio”, señala la forma en que suele ser representada la política pública. De un lado, un cuerpo de expertos y técnicos asociados al Estado a cargo del diseño e implementación del proyecto; por otro, un cuerpo de delegados que, apelando a la participación y mediación de organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las políticas, actúa en representación de los habitantes de un barrio permitiendo lograr un consenso entre los agentes del estado y la comunidad. De este modo, las políticas públicas son representadas como un modelo lineal y racional que opera de arriba hacia abajo, recreando la separación entre el Estado y la sociedad o comunidad.

Sin embargo, a través del análisis etnográfico de la política habitacional, en este artículo intentaremos mostrar que los términos y el modo en que se llevó a cabo la firma del Acta Acuerdo, corresponde más bien a un evento ritualizado que recrea dicha separación, el cual forma parte de un ejercicio de fundamentación y legitimación de la “idea de estado” como algo coherente y diferenciado de la sociedad (Abrams, 1988[1977]). A pesar de ello, en este trabajo intentamos mostrar

situación de “emergencia social”. En relación a las cifras de déficit habitacional, el gobierno nacional distribuyó a los Institutos Provinciales de Vivienda un financiamiento no reintegrable para la construcción de viviendas sociales. Las obras fueron ejecutadas por empresas constructoras privadas a través de la licitación pública (Bettatis, 2009).

que desde una mirada etnográfica dicho evento público oscurece y soslaya las múltiples acciones, acuerdos y negociaciones que diversos agentes estatales y pobladores del barrio desplegaron a lo largo de varios años, y que posibilitó lo que aquí denominamos como *la producción social del acuerdo*.

De este modo, el objetivo de este artículo es indagar, a través de las prácticas y relaciones de diversos actores, los (des)acuerdos y tensiones que modelaron y produjeron el proceso de relocalización de los habitantes del barrio El Brocal. Ello permitirá señalar por un lado, la centralidad del estado para definir la política de reordenamiento urbano y sus efectos en la vida cotidiana de los pobladores; pero a la vez, iluminar las diversas representaciones sobre “el estado” y “la sociedad” que movilizaron acciones de agentes estatales, actores privados y habitantes del barrio. En este proceso, como esperamos mostrar, se desdibujan y redefinen los límites entre ambas esferas, las cuales suelen quedar intactas en los análisis en torno a la implementación de políticas públicas, y también en los que focalizan en la tarea de mediación entre el estado y la comunidad destinataria.

En relación con ello, otros trabajos etnográficos que analizaron políticas públicas y en particular políticas habitacionales en las últimas décadas en nuestro país, han reconstruido los procesos sociales y políticos de disputa entre agentes estatales y personas organizadas colectivamente. Teniendo en cuenta que el derecho a una vivienda se encuentra limitado por la capacidad productiva del estado, que no alcanza a cubrir la demanda de un gran sector de la población, las investigaciones han centrado el análisis en una de sus aristas más problemáticas: la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales.

En estos procesos, se torna central el poder de nombrar de los expertos y agentes estatales, que construyen y circulan categorías sociales que producen diversas formas de exclusión/inclusión, y los modos en que son reelaboradas y disputadas por la población destinataria. La elaboración de censos poblacionales para fines de gobierno ha cobrado centralidad tanto para definir y producir a los sujetos destinatarios de las políticas, como también por colectivos y organizaciones para elaborar y fundamentar demandas ante el Estado. En estas interacciones, se flexibilizan y jerarquizan criterios de merecimiento, ya sea que se trate de proyectos de reordenamiento territorial o bien de construcción de viviendas sociales (Olejarczyk y Jauri, 2013; Cravino y González Carvajal 2012; Olejarczyk, 2012; Manzano y Moreno, 2011).

Este trabajo pretende realizar un aporte en esta línea de indagación, recuperando estudios antropológicos de las políticas públicas apoyados en las elaboraciones de Foucault sobre lo que denominó como “gubernamentalidad” (Shore, 2010). En este sentido, las políticas públicas son conceptualizadas como técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres. Tácticas de gobierno que son a la vez externas e internas al estado, pero que es a través de ellas que se define lo que debe y no debe estar bajo su órbita (Foucault, 2006:137; Mitchell, 2006).

A lo largo de las páginas que siguen intentaremos reseñar el modo en que esta continua definición y redefinición de los términos y fundamentos de la política de relocalización es un producto tensionado de la relación de fuerza entre una variedad

de actores, entre ellos agentes estatales, sectores privados, instituciones y sujetos organizados colectivamente. El trabajo de campo en que se sustenta este artículo se inició en el año 2006 cuando me incorporé a trabajar en el Cuerpo de Delegados y en la “mesa de trabajo” de la villa El Brocal. Asimismo, realicé entrevistas a diferentes pobladores del barrio, asesores y funcionarios estatales y consulté diversos documentos producidos por ellos.

### **La relocalización como posibilidad y la conformación de colectivos**

Durante las últimas décadas, un elemento que se destaca en los fundamentos de las políticas sociales impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es el requerimiento de participación de la comunidad destinataria o sus beneficiarios (Chiara y Di Virgilio, 2005). En el caso de las políticas habitacionales, tanto las financiadas por los OMC como por el gobierno nacional, dicho requisito ha cobrado fuerza apelando a la participación de la comunidad a través de sus dirigentes barriales al momento de su implementación. Como señaló Cravino (2004), ello estuvo sustentado en la definición del “barrio” como unidad de intervención, pero fundamentalmente en una imagen homogénea y armónica de la “comunidad barrial” por parte de agentes estatales.

Si bien el Estado necesita de la conformación de colectivos ya que no negocia con individuos (Lazar, 2008), en el proceso que analizamos en este trabajo también encontramos en palabras de trabajadoras sociales del Área de Reordenamiento Urbano testimonios que remiten a la necesidad de participación y organización de los destinatarios de la política pública, pero bajo modalidades e imaginaciones particulares en relación a quiénes son los actores y cómo se debería invocar y desarrollar la participación de la comunidad.

En los párrafos que siguen interesa enfatizar cómo, a pesar de ciertas imágenes de comunidad, es a partir de la iniciativa del gobierno local de relocalizar a los pobladores del barrio que se irá configurando una forma de organización y acción colectiva, no desde los acuerdos sino desde los desacuerdos, las dudas, y los diferentes vínculos y adhesiones políticas de los pobladores y referentes barriales. Más aún, a diferencia de las conceptualizaciones que predefinen al “barrio” como una comunidad de intereses homogénea, la reconstrucción etnográfica señala las tramas de relaciones en las que diversos grupos sociales -las manzanas, el sacerdote de la Iglesia, miembros del Centro Educativo y de la Asociación Civil- estaban inmersos, y cómo la sospecha y desconfianza atraviesa conflictivos vínculos políticos que se actualizan y redefinen, condensando y configurando una modalidad de acción particular a través de la cual establecer vínculos con agentes estatales, denominada como Cuerpo de Delegados.

A comienzos del año 2006, funcionarios del gobierno local convocaron a Javier, el sacerdote a cargo de la capilla del barrio, a una reunión para informarle acerca de la intención gubernamental de relocalizar a las familias a un conjunto habitacional enmarcado en un plan estatal de viviendas, solicitándole colaboración para llevar a cabo el proyecto. Tras aquel encuentro en el municipio, Javier junto con

integrantes del Centro Educativo, convocaron a todos los pobladores a una reunión con el objetivo de comunicar la intención del gobierno de “mudar el barrio”. El Centro Educativo de la villa El Brocal, surgió por iniciativa de jóvenes de la iglesia católica a fines de la década del 80. Con el tiempo, los trabajadores de esta institución se separaron de la Iglesia y se organizaron como Asociación Civil Centro Educativo (a partir de ahora Centro Educativo) para continuar desarrollando actividades educativas con niños y jóvenes.

Al tiempo que se convocaba a la mencionada reunión, y de manera paralela, comenzaron a circular rumores entre los pobladores y cierto malestar por parte de un grupo de vecinos a cargo de otra organización barrial, denominada Asociación Civil Barrio El Brocal (a partir de ahora Asociación Civil). Dicha Asociación fundada en el año 1995 por un grupo de vecinos “*que se unieron para tratar de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes*”, realizaron diversas acciones como “*solucionar la falta de pasillos, calles intransitables, y desagües*”<sup>6</sup>. Luego, a través de la gestión de recursos ante una empresa privada continuaron financiando “mejoras en el barrio” como la construcción de veredas, y una sede para la organización donde desarrollar actividades educativas destinadas a los jóvenes.

Días después, con una concurrencia masiva, se desarrolló la reunión convocada por Javier y el Centro Educativo. Allí, miembros de la Asociación Civil explicaron el trabajo que habían realizado diez años atrás (entre los años 1994 y 1995) cuando conformaron un cuerpo de delegados ante los rumores de un posible desalojo por la construcción de un Hipermercado. A raíz de aquel conflicto, los delegados convocaron a funcionarios del gobierno a una reunión, realizaron encuentros con organizaciones externas al barrio, y se inició un proyecto de expropiación de tierras que finalmente no tuvo continuidad. Recuperando dicha experiencia, finalmente, los miembros del Centro Educativo, de la Asociación Civil, así como Javier y los pobladores allí presentes decidieron trabajar en conjunto y que las organizaciones barriales mencionadas previamente, y la Iglesia, acompañen el trabajo del Cuerpo de Delegados que en aquellos días se estaba conformando nuevamente.

Para Gabriel, presidente de la Asociación Civil, las primeras semanas fueron intensas:

“la municipalidad buscó una estrategia de división, lo que hizo la municipalidad fue venir y ver a algunas personas y organizaciones del barrio, a hablar particularmente para hacer este tipo de propuesta, creo que entró por ahí, que yo me acuerdo que fue una discusión, porque en realidad llamó a... ellos siempre lo tienen como un grupo de trabajo a las manzanas, para nosotros nunca existieron, pero bueno es una cosa política muy fuerte para la municipalidad, los llamó por un lado a ellos a una reunión a la Salita y les comentó el tema

<sup>6</sup> Texto extraído del Anexo del Petitorio presentado por el Cuerpo de Delegados ante el municipio en Mayo de 2006.

de la vivienda, al centro educativo con la iglesia habían ido a la municipalidad, y a mí no, a mí me llegó una de las asistentes sociales diciéndome que quería juntarse con la institución y con algunos delegados que habían sido en el año 95 (...)” (Entrevista a Gabriel realizada)

Las palabras de Gabriel permiten iluminar cómo frente a la posibilidad de una intervención estatal una amplia trama de relaciones institucionales y personales, a su vez conflictivas y diversas, se tornan visibles. Gabriel describe cómo diferentes personas de la villa así como las organizaciones barriales fueron convocadas a distintas reuniones por parte de funcionarios del gobierno local con el objetivo de conseguir apoyo para el proceso de traslado del barrio, entre ellas, las “manzaneras”, -un grupo de personas del barrio encargadas de realizar la entrega diaria de leche a las familias en nombre del programa provincial Plan Mas Vida-, miembros de la Iglesia Católica, integrantes del Centro Educativo y de la Asociación Civil.

En esos mismos días, Gabriel junto a otras personas que habían sido delegados en el año '95 decidieron convocar asambleas por sectores para reafirmar o elegir delegados. Los diez sectores en los que estaba dividido el barrio realizaron asambleas, redactaron un acta en donde contabilizaron la cantidad de familias presentes en cada elección y el nombre de aquellas personas elegidas para formar el Cuerpo de Delegados. Gabriel, en virtud de su experiencia y formación durante más de una década de trabajo en el barrio<sup>7</sup>, no fue elegido como delegado por sus vecinos sino como asesor del Cuerpo de Delegados, para que colaborara con todos los sectores y delegados del barrio. Finalmente, el Cuerpo de Delegados se conformó por 28 personas elegidas en asambleas por sectores, -algunas de ellas pertenecientes al grupo de las manzaneras del barrio-, y cuatro asesores: Gabriel (de la Asociación Civil Barrio El Brocal), Natalia (una de las coordinadoras del Centro Educativo), Matías (docente de la Asociación Civil) y Javier (sacerdote del barrio), quienes pasaron a reunirse los días lunes por la noche en la sede de la Asociación Civil del barrio.

Para Carolina, trabajadora social y miembro de lo que luego se denominó como “mesa de trabajo”, cada vez que llevan una propuesta a un barrio conversan con el sacerdote y realizan reuniones para que se conforme una comisión barrial. Sin embargo, en una entrevista realizada un tiempo después, señaló que el proceso de la villa El Brocal tuvo sus propias características principalmente porque fueron los pobladores del barrio quienes se acercaron al municipio:

“(…) para nosotros siempre en estos procesos, el juntarnos primero con el cura era muy importante porque es una persona que comprendía el proceso y como es una persona de confianza

<sup>7</sup> Gabriel, de aproximadamente poco más de 40 años de edad, fue uno de los pobladores de la villa que participó desde los inicios en la conformación de la Asociación Civil Barrio El Brocal, y luego como presidente de esta. Al momento de comenzar el proceso que estoy reconstruyendo Gabriel era el referente barrial más reconocido por todos los pobladores de la villa, quien había llevado adelante el proyecto de expropiación de las tierras en el año 1995.

para la gente, nos facilitaba la llegada con la gente, y ahí hicimos nosotros una primera reunión con él y no sé si con alguien más, puede ser que con alguien del centro también. (...) pero la verdad que se adelantó el barrio de alguna manera, se reunieron ellos, eligieron una comisión de delegados, actualizaron el censo y le vinieron a traer al municipio un informe con los resultados de su censo, las viviendas que querían, las familias que eran numerosas... y que obviamente pedían una reunión, así que uno sí que ahí no podía dejar pasar la pelota por el costado y nos empezamos a reunir con ese cuerpo de delegados (...)" (Entrevista a Carolina, trabajadora social).

En este fragmento, Carolina deja evidenciar la necesidad del gobierno de trabajar con colectivos organizados que representen a los pobladores de los barrios sobre los cuales tienen como objetivo intervenir. Sin embargo, consideraban que las organizaciones interlocutoras debían conformarse a través de un proceso que fuera conducido por los agentes estatales en diálogo con representantes de la iglesia católica que tuvieran injerencia en los barrios. Frente a ello, Gabriel interpretó la acción del gobierno como una estrategia de división entre los vecinos de su barrio, y vuelca sus esfuerzos en convocar a todos los referentes barriales y organizaciones para que formen parte de un mismo Cuerpo de Delegados. De este modo, el Cuerpo de Delegados se conforma situacionalmente ante la iniciativa del gobierno local, intentando aglutinar las diferencias y cohesionar al conjunto de la población.

Algunos miembros del nuevo Cuerpo de Delegados se conocían previamente y habían trabajado en conjunto en otras instancias organizativas similares mientras otros pobladores no, lo que originó la puesta en marcha de talleres y reuniones entre los delegados para compartir y circular información, principalmente vinculada a su situación en cuanto a la tenencia de la tierra. Asimismo, algunos delegados habían trabado relaciones con agentes estatales del municipio en el marco de una propuesta de reordenamiento urbano anterior, realizada por las autoridades locales en el año 2003.

En aquella oportunidad, como me explicó Graciela (delegada del barrio), las autoridades locales presentaron ante los pobladores del barrio una propuesta para urbanizar la villa y realizar una relocalización parcial de algunas familias del barrio a un conjunto de viviendas sociales. A pesar de la positiva recepción de los pobladores, y de un año intenso de trabajo entre un grupo de delegados y trabajadoras sociales del municipio, principalmente en la realización de un censo de las familias del barrio, la propuesta de urbanización no logró concretarse y los encuentros para tal fin se disolvieron.

En esta oportunidad, el Cuerpo de Delegados decidió como primera actividad a desarrollar, convocar a los miembros del Área de Reordenamiento Urbano a una reunión en el barrio con el objetivo que comuniquen ante los vecinos la propuesta del gobierno local de "mudar el barrio". La reunión se desarrolló en un clima de tensión, preocupación y desconfianza por parte de las personas del barrio quienes filmaron la

reunión para “grabar las palabras de la municipalidad”. Allí, un equipo de trabajo del Área de Reordenamiento Urbano explicó, ante una multitud de vecinos, las características del proyecto junto a una maqueta que representaba cómo sería el nuevo barrio y las viviendas sociales donde serían trasladados.

El plan de vivienda social presentado por el gobierno local incluía obras de infraestructura y servicios como luz, gas natural, cloacas, agua corriente y pavimento, en un predio ubicado a unas pocas cuadras de distancia, conocido como “La Estrella”, el cual lindaba con dos barrios: San Antonio y San Francisco. Cada una de las 288 viviendas a construir serían distribuidas en doce manzanas, y medirían 5,63 mts por 20 mts (a diferencia de las que se encontraban en las esquinas que serían un poco más amplias), y contarían con dos dormitorios en la planta alta (uno de 2,93 mts. por 3 mts., y el otro, de 2,35 mts por 4,55 mts.) y un baño, cocina y living integrado en la planta baja.

También explicaron algunos de los requisitos que se tomarían en cuenta para acceder como beneficiario de una vivienda: el titular debía ser mayor de edad y poseer el Documento Nacional de Identidad argentino, no tener una propiedad en otro lugar, y finalmente, encontrarse en el padrón del censo realizado por el gobierno local en el año 2004. Como condición, una vez finalizada la relocalización de los habitantes al nuevo plan de vivienda, el predio que habitaban debía quedar desocupado y a disposición de la municipalidad. En este encuentro, muchas de las inquietudes y preguntas realizadas por los pobladores del barrio no lograron encontrar respuesta, principalmente cuál sería el valor de la cuota a pagar por la nueva vivienda.

Para los miembros del Cuerpo de Delegados, al igual que sucedía entre los miembros de los grupos familiares, las conversaciones y reuniones estuvieron atravesadas por discusiones en torno a si aceptar o no la propuesta del gobierno local de “mudar el barrio”. Algunos años después Graciela recordaba la incertidumbre luego de aquel primer encuentro con los agentes estatales de esta manera:

“nos decían: es para ustedes o es para otros, si ustedes no quieren lo tomarán otros, y después ustedes se van a ir a váyase a saber dónde. Así que era un tema, era difícil trabajar, por ahí pensábamos, la mitad quería y la otra mitad no, o no sé por ahí no era la mitad, era menos, al principio eran mucho menos los que querían la casa, porque primero que no sabíamos si íbamos a pagar, cuanto íbamos a pagar, como eran las viviendas, ni nada, entonces la mayoría no quería, hacíamos encuestas y siempre nos salía en contra no a favor de la vivienda... entonces pensábamos, ¿para qué lado tirar? ¿Qué vamos a hacer? Si vamos a trabajar por el que no quiere o por el que quiere, y bueno así fuimos trabajando hasta que pudimos lograr un montón de cosas” (Entrevista a Graciela, delegada del barrio)

Frente a la nueva propuesta de relocalización, la cual debía incluir a todos los pobladores, puesto que de lo contrario serían excluidos como beneficiarios de las

nuevas viviendas sociales, algunos miembros del Cuerpo de Delegados cuestionaron la decisión del gobierno local. A raíz de ello, el gobierno debió fundamentar los cambios realizados en relación al proyecto de urbanización impulsado algunos años atrás. Sin embargo, los delegados consideraron que ante la nueva situación debían tomar una decisión que involucre a la mayor cantidad de vecinos.

Para ello el Cuerpo de Delegados comenzó a realizar una multiplicidad de tareas: se dividieron en comisiones de trabajo, se conformó un *petitorio* en donde se establecieron un conjunto de condiciones que el municipio debía tener en cuenta si su objetivo era “mudar al barrio”, se convocó a diferentes organizaciones sociales vinculadas a temas de tierra y vivienda, se realizaron asambleas por sectores en el barrio, se hicieron actividades como un bingo para recaudar dinero y publicar un boletín con información sobre el trabajo que se hacía desde el Cuerpo de Delegados, se llevó adelante un censo de todas las familias del barrio para actualizar otro efectuado previamente por la municipalidad en el año 2004, así como encuestas para saber la opinión de los vecinos respecto a las condiciones propuestas.

A raíz del trabajo realizado, el Cuerpo de Delegados comenzó a elaborar una contra-propuesta que incluyera “la realidad de los vecinos”; propuesta que cuestionó algunos de los componentes y fundamentos sobre los que se erigía el Plan Federal de Construcción de Viviendas y los requisitos estipulados por las áreas de gobierno provincial y municipal. En base a su propuesta, diferentes pobladores del barrio El Brocal comenzaron a pensar que la relocalización era una posibilidad para ellos. Sin embargo, como veremos en el apartado que sigue, ello requirió un trabajo intenso, y que tuvo una durabilidad de casi tres años, para así lograr lo que denominamos como “producción social del acuerdo” en donde una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales debieron establecer ciertos (des)acuerdos y neutralizar conflictos.

### **La política en construcción y el lenguaje de los acuerdos**

El Cuerpo de Delegados, tomando los puntos presentados en el petitorio contrastaba la propuesta de la municipalidad con la que trabajosamente intentaban elaborar como propia. Las demandas elaboradas y presentadas en el petitorio ante el gobierno local para “mejorar las condiciones del traslado” exigían: ampliaciones para familias numerosas, la incorporación de familias extranjeras al padrón de beneficiarios para acceder al plan de vivienda, la consideración del censo efectuado por el cuerpo de delegados a comienzos del año 2006, espacios físicos para las organizaciones barriales en el nuevo barrio, cuotas accesibles que reconozcan la antigüedad de la vivienda en la villa, participar del control de obra, entre otras cuestiones.

Cada una de estas demandas fue discutida durante más de dos años de encuentros quincenales de la “mesa de trabajo” compuesta por el Cuerpo de Delegados, un representante de cada organización barrial, Javier en representación de la Iglesia, y un equipo de trabajo del Área de Reordenamiento Urbano, entre ellas Carolina, trabajadora social de dicha área.

Para Carolina, el proceso de trabajo con la villa El Brocal fue *“muy tensionante, desde la primera hasta la última reunión, no te dejaban pasar una, fue un barrio muy muy exigente”*. Además, debían lidiar con otras dificultades, entre ellas la escasa tierra disponible en el municipio, y diferencias con otras áreas gubernamentales que cuestionaban sus decisiones. Por un lado, el “área de legales” debió realizar un “simulacro de ocupación” para que el municipio pueda disponer del predio “La Estrella” que pertenecía al Programa Arraigo correspondiente al Gobierno Nacional.

Sin embargo, la decisión del gobierno local de construir viviendas sociales en dicho terreno generó tensiones con los habitantes de los dos barrios aledaños, al plantear que eran ellos quienes debían ser adjudicatarios del plan de vivienda, ya que históricamente se habían ocupado de mantener y cuidar aquel espacio. Frente a dichos reclamos, el equipo del Área de Reordenamiento Urbano gestionó ante el gobierno nacional otro programa denominado Mejor Vivir<sup>8</sup>, de modo de brindar alguna respuesta a las solicitudes de los vecinos de estos barrios y así apaciguar las tensiones que surgían. Carolina lo explicó de esta manera:

*“en toda esa zona de San Francisco y San Antonio, ahí trabajamos con un Mejor Vivir, en las casas de alrededor, para que no sea sólo de El Brocal, nosotros intentando convencer a El Brocal de que se mudara y San Francisco y San Antonio que nos querían matar porque esas tierras que históricamente ellos habían cuidado se las dábamos a la villa... estábamos mal con todo el mundo! (...) en el medio lo que buscamos gestionar fue al menos este programa el Mejor Vivir, que permitía mejorar las condiciones de los hijos que vivían con sus padres con una ampliación, con un mejoramiento, entonces un poco bajar la tensión. También se gestionó la cloaca, con Mejor Vivir que estamos trabajando con una ONG para facilitar la conexión de cloaca, por lo menos eso hizo bajar un poco la tensión. (...) el hecho de la alta población extranjera que hay en El Brocal eso también generaba mucha resistencia, cómo el municipio priorizaba una vivienda para un extranjero que a alguien de este municipio de toda la vida, no había manera de defenderlo a eso ¿viste?”*. (Entrevista a Carolina)

A pesar que Carolina parecía no estar de acuerdo con incluir a los migrantes extranjeros que habitaban el barrio El Brocal como beneficiarios del plan de vivienda social, consideró que era necesario dar respuesta a las demandas y neutralizar los conflictos con los vecinos de los barrios linderos. A su vez podrían lograr legitimar los objetivos que el gobierno local se había propuesto: relocalizar a los habitantes del

<sup>8</sup> El Programa Mejor Vivir impulsado por el Ministerio de Planificación de la Nación está destinado a la terminación, ampliación y refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única, y no tengan acceso a las formas convencionales de crédito.

barrio El Brocal y desocupar el predio que habitaban frente a la colectora del Acceso Tigre. Para ello, entablaron relaciones con diferentes áreas de gobierno provincial y nacional que permitieron extender el alcance de la política local de reordenamiento urbano hacia otros habitantes del municipio.

También, desde el “área de planeamiento” cuestionaron la decisión de construir viviendas individuales y no en altura en un municipio que se considera en emergencia de tierra:

“y pese a la dificultad siempre pensamos para estos barrios, aunque parezcan tan pequeños, que los lotes sean individuales, que la gente de planeamiento no, con su visión dicen que somos un desastre, un partido con emergencia de tierra cómo resolvemos un barrio, cómo necesitamos tanta tierra para resolver un barrio y no con vivienda en altura, no entra en la cabeza del planificador que necesitemos tanta tierra para reemplazar, pero bueno nosotros lo que reconocemos es la imposibilidad de la gente de me junté tuve un hijo y me voy, van a seguir ahí por mucho tiempo más, entonces tiene que haber una manera de reacomodarse en el mismo lote, y una vivienda en altura no te lo permite de ninguna manera” (Entrevista a Carolina.)

Al mismo tiempo, el Cuerpo de Delegados sostuvo sus demandas ante los miembros del Área de Reordenamiento Urbano. El valor de la cuota a pagar por la nueva vivienda fue uno de los temas centrales que atravesó las reuniones de la “mesa de trabajo”.

Desde el Cuerpo de Delegados se solicitó que dicho valor surja “de la diferencia entre el valor de la vivienda nueva y el valor reconocido a la tierra y a la vivienda actual”. Para ello elaboraron una tabla de valores en donde estipularon el monto que se debía descontar a cada beneficiario en relación a los metros cuadrados construidos y principalmente a los años de antigüedad transcurridos en el barrio, lo que fundamentaron en base al “esfuerzo de los vecinos durante 50 años de hacer de este terreno que era un bañado un lugar habitable (...) el cuadro refleja el espíritu de revalorizar la antigüedad de sus habitantes.”<sup>9</sup>

Sin embargo, desde el gobierno local afirmaban que el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, a cargo del recupero de las cuotas, aún no había estipulado el valor a pagar por la vivienda social; y que el municipio no estaba en condiciones económicas de realizar un reconocimiento del valor de la vivienda actual a cada beneficiario.

Por otro lado, el Cuerpo de Delegados solicitó que las nuevas viviendas cuenten con una tercera habitación para las 70 “familias numerosas” contabilizadas en el censo del año 2006 realizado por ellos, entendiendo por estas a las conformadas por padre y/o madre (titular de una vivienda) con cuatro hijos o más. A su vez,

<sup>9</sup> Extraído del Petitorio presentado por el Cuerpo de Delegados ante el municipio.

consideraron que dichas ampliaciones debían estar construidas al momento que las familias fueran relocalizadas, sin que ello modifique el monto de la cuota a pagar.

Durante las reuniones de la mesa de trabajo, Carolina y los miembros del Área de Reordenamiento Urbano, negaban la posibilidad de responder a las demandas del Cuerpo de Delegados. En algunas oportunidades comentaban que estaban realizando gestiones para encontrar una solución a sus pedidos aunque, desde el lugar que ocupaban en la estructura piramidal de la burocracia estatal, explicaban que la imposibilidad de dar respuestas no correspondía a una “falta de voluntad” de su parte sino a la jerarquía y verticalidad del Estado. Así, en cada uno de los encuentros entre delegados y agentes estatales, se producía y experimentaba la idea de un sistema de estado que se encontraba por fuera y por encima de sus capacidades y decisiones (Ferguson y Gupta, 2002).

Sin embargo, la solicitud de ampliar las viviendas fue incorporada al plan de vivienda en construcción luego que las trabajadoras sociales del área realizaran un acuerdo con los administradores del Programa Federal de Viviendas de Nación. Para ello, solicitaron transformar el plan de vivienda social de la villa El Brocal al Subprograma Villas<sup>10</sup>, demostrando las similitudes en sus características:

“haciendo la fundamentación de que era un programa con las características que apuntaba el villas solicitamos el financiamiento de los primeros 80 tercer dormitorios y el resto de los terceros dormitorios, porque lo primero que acordamos con la gente fue que hubiera un tercer dormitorio para familias numerosas, (...) pero igualmente siempre de palabra tanto la nación como el que en ese momento estaba de administrador nos dijo que sí, hoy por hoy cuando fuimos a operativizar el tema de la devolución de la cuota no había manera de convertirlo legalmente en villas” (Entrevista a Carolina).

Al igual que en el caso de las ampliaciones de las viviendas, el valor de la cuota a pagar fue también un acuerdo con los administradores, en este caso del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires a cargo de realizar el recupero de las mismas. Aunque el valor de la cuota fue modificado en varias oportunidades durante las reuniones de la mesa de trabajo, finalmente dicho problema fue agilizado por Norberto, Subsecretario del área, al ocupar el cargo de

<sup>10</sup> El Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, es un subprograma del Plan Federal de Construcción de Viviendas, también dependiente del Ministerio de Planificación de la Nación. El mismo está destinado a villas y asentamientos que contengan carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial, contemplando tres líneas de acción: construcción de viviendas nuevas, mejoramientos de viviendas, así como mejoramiento del hábitat urbano y obras de infraestructura. A su vez, las relocalizaciones de las viviendas se estipulan en casos en que las viviendas sean irrecuperables o se encuentran asentadas en lugares con grave riesgo ambiental.

administrador del Instituto de la Vivienda Provincial. De este modo, la cuota ofrecida finalmente fue de \$54<sup>11</sup>, producto de un acuerdo con dicho Instituto:

“garantizar que la cuota sea de \$54 no te puedo explicar la gestión que nos llevó y que nos está llevando, (...) la verdad que no había manera de explicar que no había certezas del valor de la cuota. Si vos ves cuales son las descripciones del programa federal y de lo que es un villas, esto se transformó en un villas en el hecho, pero digamos lo formal, según convenio es un federal (...) hay diferentes modalidades, el mismo decreto que habla de la forma de devolución permite que si el municipio se hace cargo de la cuota puede devolver al instituto el 50% y lo otro que se lo quede para su propio fondo de vivienda, esa fue la única manera que buscamos. No obstante estando Norberto en el instituto firmamos una cuota en donde la mitad represente los \$54 que sí o sí le tenemos que devolver al instituto, pero ahí no está considerando ni adicionales, ni, o sea, le buscamos la mano, pero bueno, en ese momento había que poder dar una respuesta.” (Entrevista a Carolina)

Más allá de los acuerdos que miembros del Área de Reordenamiento Urbano del municipio realizaron con diferentes áreas de gobierno a nivel local, provincial y nacional, y que el valor de la cuota de las viviendas sociales disminuyó con las nuevas quitas del Subprograma Villas, el Cuerpo de Delegados consideraba que era sobre ese total a pagar que el municipio debía reconocer el valor de la antigüedad y posesión de las tierras durante más de 50 años, tierras que pertenecían a dueños privados y que sería apropiada por el gobierno local, ya que una de las condiciones al momento de realizarse la relocalización era que los pobladores cedieran la posesión de la tierra al municipio.

Los miembros del Cuerpo de Delegados cuestionaban al municipio por no abonar la tierra de alto valor en el mercado que recibirían a cambio de su traslado; valor que, entendían, era producto de la ubicación del inmueble (frente a la ruta del Acceso Tigre) pero principalmente del esfuerzo y trabajo realizado por los habitantes del barrio al transformar un bañado en un lugar habitable. Por su parte, los miembros del Área de Reordenamiento Urbano continuamente intentaban separar y discriminar lo que era una acción del estado vinculada a “mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del municipio”, de un intercambio económico. A pesar de dicho esfuerzo, tal separación resultaba inaceptable ante los miembros del Cuerpo de Delegados que continuamente intentaban remarcar que la relocalización del barrio no era un acto de beneficencia por parte del Estado, sino que al igual que ellos (que

<sup>11</sup> Según las explicaciones dadas por las trabajadoras sociales del área, el Plan Federal de Viviendas realiza un descuento sobre el total del valor de la vivienda, que corresponde a la infraestructura. En cambio, el Subprograma Villas realiza quitas adicionales, por ser este un plan de vivienda social destinada a villas y otro, por implicar la relocalización de sus habitantes.

debían afrontar los gastos de la nueva vivienda), el municipio debía abonar el inmueble que ellos estaban obligados a ceder, es decir, aceptar que se trataba de un intercambio económico desigual.

Raúl, abogado y militante político de un partido opositor al ejecutivo local, comenzó a participar de las reuniones del Cuerpo de Delegados como asesor del mismo. Luego de la falta de acuerdos sobre este último punto, Raúl propuso otras alternativas posibles, una de ellas fue armar una cooperativa entre los vecinos y realizar un “usucapación colectivo”, o hacer varios “usucapaciones individuales”, de modo de lograr la posesión formal de la tierra amparada en ley veinteañal<sup>12</sup>. Con la titularidad de la tierra a nombre de los vecinos del barrio se abría la posibilidad de vender el inmueble al municipio y con ese dinero financiar las cuotas de las viviendas.

En una de las tantas reuniones, compartió otra idea de su ocurrencia que consistía en intentar algún tipo de contacto con el Hipermercado y el barrio privado, que se encontraban contiguos a la villa, para pedirles colaboración en este punto. El Hipermercado podría colaborar con el equipamiento de las casas como termotanque, heladera y cocina; y el barrio privado con alguna donación en dinero.

Así fue que Raúl junto con Javier y algunos delegados comenzaron a tener reuniones, por un lado con el Hipermercado que se negó desde un comienzo a colaborar, por otro con el barrio privado, que sólo tenía algunos lotes vendidos. En definitiva, la empresa dueña del barrio privado decidió realizar una reunión entre el consorcio, aún compuesto por pocos propietarios particulares, y la empresa, en donde decidieron agregar en las expensas una determinada cantidad de dinero destinado –durante los primeros diez años– al pago de las cuotas de las 288 viviendas que serían adjudicadas a los pobladores del barrio El Brocal. Al mismo tiempo, se gestionó la donación en dinero correspondiente al valor de un lote del barrio privado para las instituciones barriales. Se acordó realizar dicha donación al Obispado de San Isidro, quien debía controlar que sólo fuera utilizado para la compra de los terrenos de las dos instituciones barriales en las intermediaciones del nuevo barrio.

La escritura pública en la cual se expresa el tratamiento de la modificación del reglamento del consorcio y administración del barrio cerrado dice:

“Teniendo en cuenta el mayor valor que adquirirán las tierras del barrio Las Marías con este traslado y consecuente desocupación y como gesto humanitario de ayuda a quienes hoy viven en condiciones de hacinamiento, Las Marías aprueba la propuesta del barrio El Brocal por unanimidad, a cuyo efecto Las Marías se comprometerá a depositar el importe

<sup>12</sup> La denominada “ley veinteañal” refiere al artículo 4015 del Código Civil. Según me explicó Raúl en varias oportunidades, este artículo, que data de 1871, establece que luego de 20 años que una persona posee cualquier cosa con “ánimo para sí” es suyo. En palabras de Raúl, *“ese ánimo para sí significa que la persona que por ejemplo se establece en un terreno o una casa, o lo que sea y lo toma como prestado o en algún momento pagó un alquiler está reconociendo que no es suyo, pero si alguien toma esto como suyo, como que es propio y en el caso de las tierras cuando las personas toman un terreno y le hacen cosas se cumple con este artículo y de forma directa pasa a ser suyo aunque figure a nombre de otra persona.”*

correspondiente en el banco donde deban abonarse las cuotas por la compra de las casas a las cuales se traslada el barrio El Brocal, en tanto y en cuanto se cumplan con las condiciones que se mencionan más abajo. Queda claro entonces que, (...) el importe mensual de las cuotas se incorporará a la liquidación de las expensas ordinarias de todos los copropietarios e integrará las mismas hasta ocurrir el pago de la cuota número ciento veinte.”

Luego, al explicitar los plazos y condiciones del mismo menciona:

“(...) que se libere totalmente el espacio que actualmente ocupa el barrio y que no permanezca allí un asentamiento con características similares al existente ni de ninguna otra naturaleza. Es decir, el predio que hoy ocupa el barrio El Brocal debe quedar absolutamente desocupado como condición de validez de la obligación cuya asunción por el presente se aprueba.” (Extraído de la “Escritura número cuarenta y tres. Ampliación de reglamento de copropiedad y administración: consorcio de copropietarios barrio cerrado Las Marías.” 1 de Abril de 2008)

Las negociaciones con el barrio privado aledaño a la villa permitirían pensar sobre dos elementos. Por un lado, siguiendo el análisis desarrollado por Girola (2006) para el caso de la Fundación Nordelta, aquí también es posible observar un particular modo de vinculación a través de lo que denomina “beneficencia privada”, en donde inversores e integrantes del consorcio del barrio privado, “como gesto humanitario de ayuda”, decidieron llevar a cabo la donación de dinero en efectivo para que los pobladores de la villa abonen las cuotas de las viviendas sociales. Por otro, la cita destaca el aumento del valor de la tierra del barrio privado como el elemento que motoriza el acuerdo firmado, tal como había sido planteado por Raúl y el Cuerpo de Delegados ante los dueños del barrio privado. Aquí también los delegados fundamentaron, al igual que lo hicieron ante las autoridades del gobierno local, que otros actores (el municipio y la empresa dueña del barrio privado) se enriquecerían sobre la base de su trabajo y esfuerzo, o en palabras de Harvey (2004) que se estaba evidenciando un proceso de “acumulación por desposesión”.

Luego de lograr algunos acuerdos con el gobierno local y con el barrio privado, el Cuerpo de Delegados desistió por la demanda de espacios para las instituciones en el nuevo barrio y el reconocimiento de la antigüedad y el esfuerzo de construcción de la villa, y se abocó a presentar un conjunto de demandas en torno al equipamiento e infraestructura de las viviendas como cerámicos, termotanque, conexión de gas en la planta alta, medianeras, que no estaban incluidas inicialmente en el proyecto. Finalmente se decidió que las “economías producidas de la obra” se destinarían a algunas de aquellas terminaciones. Nuevamente comenzaron a desarrollarse asambleas por sectores, encuestas, y reuniones para dar cuenta de los

avances en los acuerdos logrados con el barrio privado y en la “mesa de trabajo”; y a planificar la firma del “Acta Acuerdo” en donde los pobladores del barrio cedieron sus derechos de posesión de la tierra al municipio.

A partir de esta breve recapitulación de los múltiples acuerdos desarrollados por agentes estatales, pobladores de diferentes barrios, y la empresa dueña del barrio privado, intentamos dar cuenta del proceso de negociación y disputa a través del cual se fueron *tensionando y modelando los términos y fundamentos de la política de reordenamiento urbano* impulsada por el gobierno local. Incluso aquellos componentes diseñados y elaborados por organismos estatales provinciales y nacionales, y que en el lenguaje de las políticas suelen quedar reservados a expertos y funcionarios del Estado. A su vez, en este proceso los habitantes del barrio El Brocal se fueron produciendo como destinatarios y beneficiarios de la política pública.

A través de tales acciones y acuerdos, los agentes estatales fueron produciendo y legitimando el proyecto de reordenamiento urbano del gobierno local ante los vecinos del barrio El brocal, y también ante los pobladores de otros barrios al lograr neutralizar los conflictos. De este modo, como afirma Abrams *“las instituciones políticas, el “sistema de estado”, son los agentes reales a partir de los que se construye la idea de estado”* (Abrams, 1988[1977]:94), lo cual debe ser comprendido mediante la relación de la idea de estado que movilizan los actores, pero también de la materialidad que el estado asume a través de ellos.

Por otra parte, el análisis etnográfico también permite señalar los riesgos que presentan las conceptualizaciones que sólo atienden a miradas centradas en relaciones polarizadas, como lo es la relación entre el estado y la sociedad, o bien en las relaciones de mediación (en este caso el Cuerpo de Delegados), como meros “intermediarios” entre los beneficiarios de políticas públicas y el Estado. A diferencia de tales conceptualizaciones, aquí intentamos restituir la trama de relaciones en que tuvo lugar la firma del “Acta Acuerdo”, con la intención de iluminar aspectos centrales de las prácticas y sentidos que múltiples actores pusieron en juego en la gestión conjunta -pero también disputada- en torno a la construcción de un plan de vivienda social (Manzano, 2007; Quirós, 2009). Más aún, a lo largo del proceso analizado en estas páginas, los límites entre “el estado” y “la sociedad” se recrean y redibujan, señalando la porosidad que envuelve las acciones y prácticas de una multiplicidad de actores en la producción de una política pública.

En el apartado siguiente nos centraremos en otra arista problemática que envuelve a las políticas: la producción de categorías sociales y sujetos, con el objetivo de señalar que las mismas fueron un producto tensionado de una lucha más amplia.

### **La construcción de categorías y formas de acción política**

Al cumplirse un año de trabajo, el Cuerpo de Delegados contaba con la participación de la mitad de los delegados electos en sus inicios y dos de sus asesores habían dejado de colaborar con aquel espacio: Gabriel y Matías. El objetivo se definió explícitamente por “las mejores condiciones del traslado” a través de las demandas presentadas en el petitorio, como mostramos en el apartado anterior.

A partir de ese momento comenzaron a delinearse un conjunto de categorías y clasificaciones que operaron visibilizando y marcando distinciones entre los pobladores del barrio El Brocal, y como veremos más adelante, se correspondieron con diferentes lenguajes políticos o modos de demandar ante el gobierno local, que fueron disruptivos entre sí.

Una primera categorización surgió entre aquellos que aceptaban la relocalización al nuevo plan de vivienda social, pero bajo la propuesta presentada por el Cuerpo de Delegados; y aquellos que no estaban de acuerdo con la propuesta del gobierno local de trasladar el barrio, a pesar que se incluyeran las demandas del Cuerpo de Delegados plasmadas en el petitorio. Cabe destacar que la distinción entre “los que aceptaban” y “los que no aceptaban” ser relocalizados aglutinó un conjunto diverso de situaciones particulares que desbordaban dichas clasificaciones. Aquellos que no aceptaban ser relocalizados bajo ninguna de las propuestas, demandaron un subsidio en dinero y otros continuar habitando en el barrio.

Una segunda categorización surgió al momento de la implementación del proyecto de relocalización en torno al censo poblacional realizado por el Cuerpo de Delegados a comienzos del año 2006. Dicho censo tuvo como objetivo actualizar y ampliar el censo realizado por el gobierno local en el año 2004.

La particularidad que presentó el censo 2006 a diferencia del censo del año 2004 fue el hecho de censar por familia y no por vivienda, “entendiendo por familia a un núcleo constituido por padre y/o madre mayor de edad, con un hijo e ingresos propios.<sup>13</sup>” y la incorporación de un tercio de la población migrante que aún no poseía el Documento Nacional de Identidad argentino. Sin embargo, teniendo en cuenta que el plan de vivienda social en construcción contaría sólo con 288 viviendas, el Cuerpo de Delegados dejó fuera del censo a lo que denominaron como “segundo grupo” o “crecimiento natural”, es decir todas aquellas familias conformadas por los hijos/as y que compartían la vivienda con sus padres, titulares del censo<sup>14</sup>. Así, el censo contabilizó un total de 1278 habitantes y 303 familias titulares de una vivienda.

De este modo, a lo largo de los años en que se llevaron a cabo las negociaciones y acuerdos en la mesa de trabajo, y una vez acordado que el gobierno local tomaría el censo realizado por el Cuerpo de Delegados a comienzos del año 2006 como el instrumento legal de referencia y padrón de beneficiarios de las adjudicaciones de las viviendas en construcción, se fue contorneando una distinción entre aquellos pobladores censados y que podrían aspirar a una vivienda y aquellos que no, principalmente los “segundos grupos” familiares.

Dichas clasificaciones se fueron configurando y cristalizando a lo largo de un proceso de negociación y disputa, como producto de las tensiones y cuestionamientos en torno a la capacidad de representación de los miembros del Cuerpo de Delegados, el rumbo de las negociaciones con el gobierno local, y los modos en que se fue modelando la producción social del acuerdo.

<sup>13</sup> Extraído del petitorio presentado por el Cuerpo de Delegados ante la XXX de San Fernando.

<sup>14</sup> Parte de los argumentos que sostenía este criterio era que en caso de acceder a una vivienda no podrían afrontar los gastos.

Así, a lo largo de los años, la relación entre los participantes en la “mesa de trabajo” estuvo atravesada por momentos de tensión, de ruptura y de (des)acuerdos. Las negociaciones con el municipio por momentos avanzaban a partir de acuerdos de palabra que luego se diluían.

El grupo de delegados comenzó a sentir con más fuerza los cuestionamientos por parte de los pobladores del barrio principalmente en forma de rumores y dichos en torno a su transparencia, responsabilidad y trabajo. La realización de reuniones por sectores por parte de las trabajadoras sociales, sin previo aviso al Cuerpo de Delegados, generó sospechas entre los vecinos, pues consideraban que la información era contradictoria, y rumores afirmaban que los delegados estaban “trabando la mudanza”. Diferentes tensiones y conflictos centrados en el rumor y la desconfianza intentaban ser neutralizados y controlados a través de diferentes mecanismos y procedimientos que permitieran continuar con el proceso de negociación en vistas a firmar un acuerdo. También las metodologías y formas de demandar ante el gobierno local de diversos grupos sociales fueron cuestionadas en el marco del proceso de negociación con funcionarios estatales.

En una oportunidad, surgieron discusiones en las reuniones semanales del Cuerpo de Delegados frente a la decisión de los trabajadores del Centro Educativo de realizar una “marcha” con los alumnos y sus familias hacia el palacio de gobierno con el objetivo de que se visibilice la necesidad de contemplar espacios para las organizaciones barriales en el nuevo barrio en construcción. Algunos miembros del Cuerpo de Delegados se mostraron en desacuerdo y cuestionaron la actividad afirmando que si bien compartían el reclamo y el trabajo que estaba desarrollando el centro educativo, consideraban que no debían hacer la marcha ya que les preocupaba cómo lo recibirían las autoridades del gobierno en el marco de las negociaciones de la mesa de trabajo.

Tensiones similares surgieron en lo que se denominó como “red de barrios”. En esta oportunidad los miembros del Cuerpo de Delegados, teniendo en cuenta que el proceso de negociación con el gobierno local presentaba algunas dificultades para lograr los acuerdos esperados, decidieron convocar a referentes de otros barrios del municipio que se encontraban atravesando procesos de intervención similares para conformar una “red”. Durante algunos meses se desarrollaron encuentros en la sede de la Asociación Civil con el objetivo de compartir experiencias y delinear acciones conjuntas, donde participaron representantes de doce barrios distintos. Sin embargo, surgieron diferencias en cuanto a las acciones a desarrollar, y como me remarcó Graciela en una conversación un tiempo después, la presencia de partidos políticos opositores al ejecutivo local generó controversias en torno a la posibilidad de que se “politice” la red:

“pero después a nosotros no nos gustó porque teníamos claro que no queríamos política de por medio, entonces empezó a venir el [nombre de un partido político opositor al ejecutivo], y veíamos que siempre nos incentivaban a bueno: hay que hacer marchas en las calles (...) Y entonces ya teníamos claro, algunos no todos, porque algunos si querían salir a la calle, pero por ahí

los más fuertes por decirte, los que estábamos más, los que no faltábamos, teníamos claro que no queríamos política,(...) yo principalmente dije que no, que yo no iba a sacar a la gente a la calle, si bien la vivienda era muy importante para cada uno supongo, dijimos que íbamos a tratar de conseguir la vivienda por otros medios (...) entonces ahí cortamos reuniones...y bueno seguimos trabajando igual pero no con la política, por eso nosotros decíamos que íbamos a ser apolíticos, estábamos con el municipio porque era el intermediario para tener las viviendas, sí aceptábamos juntarnos y charlar y trabajar con el municipio pero no con partidos políticos..." (Entrevista a Graciela, delegada)

Luego de aquella conversación comprendí que para algunos delegados del barrio El Brocal, las manifestaciones o marchas en la vía pública se correspondían con ciertas imaginaciones que vinculaban a partidos políticos de izquierda y lo que se denominó "movimiento piquetero", con acciones de protesta y confrontación ante el gobierno local. Dichos posicionamientos en cuanto a los modos de demandar generaron conflicto con el objetivo de algunos delegados: no confrontar con el gobierno local pues podría quebrantarse un vínculo necesario que permitiera incluir y acordar las demandas presentadas en el petitorio. Así, se fue configurando lo que denominamos como *lenguaje del acuerdo*, frente a otros lenguajes políticos disruptivos y confrontativos impulsados por dirigentes de partidos políticos.

A pesar de la rápida disolución de la red, algunos referentes de agrupaciones políticas de izquierda continuaron teniendo presencia en el barrio El Brocal, quienes comenzaron a entablar relaciones con otros pobladores del barrio, principalmente con aquellos que no aceptaban la propuesta de relocalización, o habían quedado por fuera del censo realizado por el cuerpo de delegados y demandaban ser considerados como beneficiarios de una vivienda social, la mayoría de ellos los denominados segundo grupo o crecimiento natural.

Desde aquel momento, en la puerta de la casa de Amalia, ubicada sobre la colectora del Acceso Tigre, comenzaron a realizarse reuniones convocando a participar a diferentes pobladores del barrio que se vieran excluidos de la propuesta presentada por el gobierno local y el Cuerpo de Delegados. Tales reuniones generaban incomodidad a los miembros del Cuerpo de Delegados. Graciela recuerda que lo que más le preocupaba ante dicha situación era que los que se acercaban a la casa de Amalia fueran aquellas personas no contempladas en el censo del año 2006, es decir, que no tendrían acceso a las viviendas sociales:

"los que sabían que no estaban censados, y se acercaban los crecimientos naturales<sup>15</sup>, que sabían ya que no les iba a tocar

<sup>15</sup> Los crecimientos naturales refiere a los hijos de los titulares de las viviendas que estaban en pareja o habían formado una familia y vivían en la misma vivienda que sus padres. El censo realizado por el

una vivienda, era mucho más feo esto, ilusionarlos de que iban a tener una vivienda, cuando nosotros sabíamos que no iban a tener una vivienda porque había 288 viviendas y no había más, y que tampoco había espacio para hacer más porque sabíamos que la otra mitad era para el CEDEC<sup>16</sup> y la otra mitad para las viviendas, y no se podían fabricar otras viviendas, que hay otros planes hay otros planes, que conseguimos más casas en otro barrio conseguimos más casas en otro barrio sí, pero más de eso no se podía negociar". (Entrevista a Graciela)

Graciela, al igual que otros delegados, no sólo sentía cuestionada su representatividad por algunos pobladores del barrio, sino que también entendían que desde el Cuerpo de Delegados habían intentado extender la política de reordenamiento urbano aunque algunas de sus demandas no lograron ser incorporadas por parte del gobierno local, entre ellas, que el predio destinado a la construcción del CEDEC, y lindero al nuevo plan de vivienda social, sea utilizado para ampliar la cantidad de viviendas a las familias denominadas crecimiento natural y para construir los espacios de las dos organizaciones barriales: el Centro Educativo y la Asociación Civil.

En síntesis, las tensiones surgidas con algunos referentes barriales de otros asentamientos, miembros de partidos políticos de izquierda y Amalia, se centraron en las diferencias que encarnaban sus "formas de hacer política". Para la mayoría de los miembros del Cuerpo de Delegados ocupar calles o edificios, así como marchar por la vía pública, en otras palabras, realizar acciones colectivas directas, podría tensionar aún más los vínculos con los funcionarios locales, ante quienes intentaban conseguir respuestas a sus demandas de cara a la firma del "Acta Acuerdo" y la adjudicación de viviendas sociales.

Así, a medida que se fue modelando lo que denominamos como lenguaje del acuerdo, aquellas otras formas y metodologías de hacer política fueron definiendo y recreando las categorías y clasificaciones entre quienes aceptaban o no la propuesta de relocalización y entre quienes podían aspirar o no a ser contemplados como beneficiarios de una vivienda social.

Las nuevas categorías surgidas en este proceso crearon dos tipos de sujetos políticos, aquellos quienes se consideraban beneficiarios de la política pública y a la vez podían aspirar a serlo en base a los nuevos acuerdos firmados; y aquellos que no se consideraban como beneficiarios y/o no podían aspirar a serlo. Ambas categorías

cuerpo de delegados en el año 2006 contabilizó por lo menos 70 crecimientos naturales que solicitaban una vivienda.

<sup>16</sup> CEDEC son las siglas de los "Centros Deportivos y Culturales" de la municipalidad. El predio donde se construyó el plan de vivienda social para la villa El Brocal, al mismo tiempo incluía la construcción de un CEDEC (con canchas de fútbol y espacios verdes) para el uso de todos los habitantes del municipio. Teniendo en cuenta la futura construcción de este predio deportivo, en varias oportunidades se le solicitó al gobierno local que cediera parte de esas tierras para la construcción de más viviendas sociales así como también para incluir los predios de las organizaciones barriales. Sin embargo, esta posibilidad nunca se tuvo en cuenta.

se fueron configurando en una relación de confrontación entre los incluidos/excluidos del proyecto de relocalización, modelado por lenguajes políticos que se consideraron excluyentes y disruptivos entre sí, un lenguaje del acuerdo y un lenguaje abierto y confrontativo.

Finalmente, en el marco de este proceso más amplio en que tuvo lugar la producción social del acuerdo, la separación entre la esfera del Estado y la comunidad no sólo resulta difícil distinguir en términos analíticos, sino que al redibujarse sus límites, un sector de la población entendió que el proceso de relocalización fue producto del ejercicio de gobierno entre los agentes estatales, los miembros del Cuerpo de Delegados y los dueños del barrio privado, quienes establecieron acuerdos, criterios de merecimiento y nuevas categorías de sujeto.

### **A modo de cierre**

El análisis antropológico y etnográfico de las políticas públicas, como han señalado diferentes autores, resulta un lente fértil para abordar procesos políticos y sociales más amplios a través de los cuales indagar y explorar diversos aspectos e interrogantes sobre las formas en que las políticas son formuladas y experimentadas por los sujetos, los efectos que producen, y principalmente las relaciones que crean y a la vez modelan tales procesos.

Para ello, en este trabajo nos propusimos analizar una política pública que tiene como objetivo la urbanización de villas y asentamientos, la producción de infraestructura urbana y la construcción de viviendas sociales, las cuales invocan la participación de sus destinatarios a través de personas con capacidad de ejercer su representación.

Con relación a este último punto, intentamos señalar la centralidad que el requisito de participación tiene en el diseño de las políticas públicas en los últimos años, así como las imaginaciones y sentidos localmente situados que circulan entre agentes estatales y pobladores.

A raíz de ello, mostramos cómo frente a la iniciativa del gobierno local de relocalizar a los pobladores, los vecinos del barrio El Brocal recuperaron experiencias organizativas previas y volcaron la energía social en configurar un colectivo para la acción, no desde la adhesión a los requerimientos estatales y sus imaginaciones, sino desde los conflictos y tensiones, permitiendo señalar que la acción política y la participación fue un producto de estas relaciones.

Así, el Cuerpo de Delegados intentó, al tiempo que luchaba por su reconocimiento ante los funcionarios del gobierno así como ante los pobladores de la villa, demostrar que la “mudanza” era una posibilidad si lograban disputar mejores condiciones y conseguir un conjunto de demandas que creían justas para todo el barrio, teniendo en cuenta los condicionamientos que los funcionarios locales estipulaban.

A su vez, el trabajo volcado en incorporar y disputar sus demandas, modificó ciertos componentes y fundamentos de la política de reordenamiento urbano, y asimismo permitió construir una contra-propuesta que posibilitó que la relocalización de los pobladores sea una posibilidad para sus vecinos.

La relocalización como posibilidad, y luego como resultado, fue producto de un proceso particular modelado por el *lenguaje de los acuerdos*. Ello requirió la puesta en marcha de acuerdos entre diferentes actores sociales, pero principalmente de acciones y materializaciones que –análogamente a la construcción de las viviendas– fueron modelando y legitimando el proyecto y la política de relocalización.

Ello permitió mostrar, a través de lo que denominamos como *producción social del acuerdo*, que los fundamentos y componentes de la política pública –no sólo la implementación y los beneficiarios– fueron producto de un proceso de negociación y disputa más amplio entre agentes estatales, representantes de instituciones y organizaciones barriales, miembros del Cuerpo de Delegados y empresas privadas.

La breve reconstrucción sobre los diversos acuerdos y desacuerdos plasmados también permitió indagar en las ideas y prácticas que circulan y relacionan a los agentes estatales y los destinatarios de la política. En este sentido, si bien la firma pública del Acta Acuerdo que describimos en la introducción de este artículo puede pensarse como un ejercicio de producción del Estado como una entidad coherente, diferenciada y por encima de la sociedad civil, la reconstrucción etnográfica evidenció que los términos y el modo en que se llevó a cabo dicho acto público oculta y soslaya que los límites entre el Estado y la sociedad no sólo son difusos, sino que los mismos fueron tensionados, recreados y redefinidos a lo largo de un proceso de lucha y relaciones de fuerza variables.

Por un lado resulta evidente que las “ideas de estado” y el “sistema estado”, en términos de Abrams, no pueden ser abordados analíticamente de forma separada, y a la vez, que tales construcciones y materializaciones presentan matices y particularidades que son situacionales y relacionales. Así, los cuestionamientos y tensiones que recorrieron las relaciones entre los miembros del Cuerpo de Delegados y diversos agentes estatales, fue produciendo una forma particular de entender y practicar lo político y la política pública, que modeló el proceso de relocalización de los habitantes de la villa El Brocal.

En este proceso, también los pobladores fueron objeto de un proceso clasificatorio a través del cual fueron objetivados y visibilizados. Sin embargo, tales categorías no forman parte de un corpus a priori, sino de un proceso de construcción activo en el cual las categorías y distinciones entre quienes podían aspirar a una vivienda y quienes no, fue tácticamente asociado a las fronteras entre las formas legítimas e ilegítimas de demandar, regulado por el lenguaje de los acuerdos puesto en acto no sólo por agentes estatales sino por una multiplicidad de actores.

## **Bibliografía**

Abrams, Philip (1988[1977]). “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”. *Revista Virajes*. Año 2 N°2.

Bettatis, Clarisa (2009). “Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires” en: *Bitácora* N°15(2). Pág. 89-108. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

- Cravino, María Cristina (2004). "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales" en: *Cuaderno Urbano* N°4 UNNE. Resistencia.
- Cravino, María Cristina y González Carvajal, María Lara (2012). Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires. *Revista Quid* 16. N°2 pp.154-173.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Editorial UNGS. Prometeo Libros.
- Ferguson, James y Gupta, Akhil (2002). Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist* 29 (4): 981-1002.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Girola, María Florencia (2006) "El surgimiento de la megaurbanización Nordelta en la Región Metropolitana de Buenos Aires: consideraciones en torno a las nociones de ciudad-fragmento y comunidad purificada." En: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, Num. 2 (65).
- Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo*. Akal Ediciones.
- Lazar, Sian (2008) "Eso es luchar sindicalmente. Ciudadanía, el estado y los sindicatos en El Alto, Bolivia". En: *Cuadernos de Antropología Social* N° 27.
- Manzano, Virginia (2007). *De la Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete. Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Manzano, Virginia y Moreno, Lucila (2011). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires. *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales. Año XIII, N°14.
- Mitchell, Timothy (2006). Society, Economy, and the State Effect. En: Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil. *The Anthropology of the state. A reader*. Blackwell Publishing.
- Olejarczyk, Romina (2012). La producción de los sujetos de la política: la utilización de los censos en los Programas Federales de Construcción de Viviendas. Ponencia en *Actas Jornadas de Investigación en Antropología Social*.
- Olejarczyk, Romina y Jauri, N. G. (2013). "La jerarquización de la demanda. Un análisis comparativo de procesos de adjudicación de viviendas". En: *Revista INVI*, N°77, Volumen N° 28, pp. 167-190.
- Quirós, Julieta (2009). "Política e economia na ação coletiva: uma crítica etnográfica as premissas dicotômicas" En: *Mana* N°15(1):127-153. Brasil
- Shore, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación de las políticas." En: *Antipoda* N°10 Enero-Junio pp. 21-49.